Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

26

EXPOSÉ

FÉVRIER 1989

L'ATTITUDE DU CANADA FACE AU CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS-UNIES

par Harald von Riekhoff

Depuis la création des Nations-Unies, le Canada a siégé une fois tous les dix ans au Conseil de sécurité; c'est une régularité plutôt remarquable. Il a été élu membre non permanent quatre fois, soit en 1948-1949, 1958-1959, 1967-1968 et 1977-1978, et il vient d'obtenir un nouveau mandat pour 1989-1990. Parmi les membres non permanents, seuls l'Argentine, le Brésil, l'Inde et le Japon ont siégé plus souvent : les deux premiers, à six reprises, et les deux autres, cinq fois. Puisque le Canada amorce un autre mandat au Conseil, il serait peut-être bien de rappeler quelles ont été ses positions à l'égard des fonctions de cet organisme, ce qu'il y a accompli dans le passé, et les perspectives qui s'offrent à lui à l'aube du nouveau mandat.

LE CONSEIL DE SÉCURITÉ ET LA CHARTE DES NATIONS-UNIES

À l'époque de la rédaction de la Charte à San Francisco, le Canada a réussi à influer sur le libellé de plusieurs clauses qui définissent les fonctions du Conseil de sécurité. D'abord et avant tout, le gouvernement Mackenzie King était convaincu que le Conseil ne devait pas décider de recourir à des mesures de coercition sans avoir consulté les pays qui seraient appelés à participer aux opérations destinées à garantir la sécurité collective. Le Canada contribua ainsi à faire inclure dans la Charte l'article 44 grâce auquel les pays ne siégeant pas au Conseil ont le droit de participer à ses décisions qui touchent l'emploi des contingents de leurs forces armées.

À l'époque, on perçut cet article comme une grande concession faite aux petits États. Cependant, comme l'ONU ne s'est pas engagée sur la voie des mesures de coercition, l'article 44 est devenu superflu. Par contre, l'article 31, qui retint beaucoup moins l'attention dans les délibérations de San Francisco, a acquis énormément plus d'importance par la suite. En vertu de cette clause, les membres qui, ne siégeant pas au Conseil, sont susceptibles de se sentir exclus, peuvent participer, sans avoir droit au vote cependant, aux discussions qui les concernent directement.

Tout compte fait, l'article 31 a de bons et de mauvais côtés, et le Canada a lui-même adopté une attitude ambivalente à son sujet. Bien que l'article favorise un mode de participation plus équitable et la mise en valeur des perspectives ou des compétences des diverses régions, il nuit à certains égards au fonctionnement du Conseil. Au fil des ans, le nombre des pays non membres du Conseil qui désirent se faire entendre par lui a augmenté considérablement. C'est ainsi que l'ordre du jour du Conseil a souvent été surchargé; en outre, les non-membres se livrent parfois à des interventions purement rhétoriques et émotives, ce qui recrée au Conseil de sécurité l'ambiance de l'Assemblée générale. (Or, cela n'est pas vraiment propice à la gestion ni au règlement des conflits internationaux).

Deux autres clauses dignes de mention portent la marque du Canada : l'une concerne les fonctions parallèles de l'Assemblée générale en matière de sécurité, et l'autre, le «principe du fonctionnalisme», en vertu duquel on accorde aux compétences particulières une importance spéciale lors de l'élection de membres non permanents du Conseil. Les États fondateurs souhaitaient manifestement faire du Conseil de sécurité l'organisme qui devait principalement maintenir la paix et la sécurité internationales, mais les articles 10 et 12 ont accordé certaines responsabilités parallèles à l'Assemblée générale. Les cinq Grands, forts de leur permanence, pouvaient bien dominer le Conseil, mais l'Assemblée générale demeurait la tribune des nations plus petites.

Et puis, l'Assemblée générale pouvait intervenir si le Conseil était incapable de remplir ses obligations. C'est dans cette optique que le Canada a voté pour la résolution de l'Assemblée générale concernant l'union pour le maintien de la paix [rés. 377 (V); 3 novembre 1950]. Cette résolution autorisait l'Assemblée générale à prendre des mesures d'urgence si le Conseil était paralysé par le recours au droit de veto. Le Canada a favorisé à diverses reprises une telle intervention de l'Assemblée générale quand le Conseil s'est trouvé dans l'impasse. L'application la plus marquante de cette résolution remonte à l'époque de la guerre de Suez en 1956 : M. Lester B. Pearson parvint à désamorcer la crise en proposant que l'Assemblée générale envoie dans la région une force onusienne de maintien de la paix. Dans d'autres circonstances semblables, mais moins spectaculaires, l'Assemblée générale a également pris la relève du Conseil : citons la crise du Liban en 1958, et la période qui a suivi la Guerre des Six-Jours en 1967. Dans le premier cas, l'Assemblée a adopté par consensus une résolution qui préconisait le renforcement du groupe d'observateurs de l'ONU parallèlement au retrait des troupes d'intervention américaines. Dans le second cas, incapable de s'entendre sur une formule de retrait et de dégagement des forces israéliennes dans les territoires occupés, les membres de l'Assemblée générale ont renvoyé la question au Conseil de sécurité qui finit par adopter la résolution 242. Celle-ci liait le repli des forces israéliennes à l'instauration d'un régime de sécurité plus vaste fondé sur le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de tous les États de la région.[1]

L'autre clause de la Charte qui porte la marque du Canada concerne l'éligibilité des membres non permanents au Conseil de sécurité. Il s'agit de l'article 23, qui juxtapose le critère qualitatif au principe de la répartition géographique équitable. Pour promouvoir sa candidature à un siège du Conseil, le Canada a invoqué le premier critère, en rappelant plus particulièrement ses réalisations comme médiateur dans les conflits internationaux et le rôle considérable qu'il avait joué dans la création et le fonctionnement des forces onusiennes de maintien de la paix. Tablant sur le principe du fonctionnalisme, le Canada avait d'abord espéré, pour lui-même et pour les pays de la même catégorie que lui, obtenir une sorte de siège semi-permanent au Conseil. Lorsque ce dernier délibéra en décembre 1949 pour décider s'il devait garder le général McNaughton comme médiateur dans le litige du Cachemire, après la fin du mandat du Canada au Conseil, le représentant permanent de l'URSS observa, avec sarcasme, qu'il semblait y avoir au Conseil des membres permanents, des membres non permanents et des membres au mandat "prolongé"; il a ajouté que le Canada paraissait vouloir se ménager ce dernier statut.

Le critère qualitatif, qui met l'accent sur la contribution réelle d'un pays au maintien de la sécurité mondiale, n'a pas été entièrement négligé. S'il l'avait été, le Canada n'aurait pas siégé si souvent au Conseil. Mais dans l'ensemble le facteur géographique a primé. Il est en effet plus facile de choisir un pays en fonction de sa situation géographique que d'après une évaluation subjective de son apport potentiel. Pour des raisons politiques, c'est du reste le point de vue qui a eu la faveur des Soviétiques, de leurs alliés et des pays non alignés. Depuis 1957, c'est ce facteur qui domine de toute évidence : il a réduit l'influence des puissances moyennes aux Nations-Unies et, en diminuant les chances pour qu'elles fassent simultanément partie des mêmes organismes de l'ONU, il a limité leur capacité d'harmoniser leurs politiques.

En dépit des réserves que le Canada a exprimées à cet égard, le critère géographique se défend non seulement aux fins de l'équité, mais aussi parce qu'il favorise le fonctionnement du Conseil de sécurité. Le regretté John Holmes, éminent diplomate canadien et spécialiste des relations internationales, aimait bien démolir les opinions orthodoxes sur la politique étrangère du Canada. Le Conseil de sécurité, faisait-il valoir, pouvait être appelé à intervenir du jour au lendemain dans des conflits n'importe où dans le monde; et l'apport de membres connaissant particulièrement bien la région lui serait alors fort utile. M. Holmes a ajouté que, dans certaines circonstances, les petits pays pouvaient tout aussi bien faire avancer la diplomatie des Nations-Unies que les puissances moyennes. Un Conseil de sécurité au sein duquel le Canada et quelques autres intervenants principaux auraient eu une sorte de semi-permanence, comme les planificateurs canadiens l'avaient envisagé à l'origine, n'aurait sans doute pas eu la souplesse caractérisant l'organisme qui existe aujourd'hui.[2]

POSITIONS ET PRINCIPES GÉNÉRAUX DU CANADA À PROPOS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Le gouvernement et le grand public canadiens ont toujours conservé une image favorable des Nations-Unies en tant qu'instrument essentiel de la paix et de la sécurité internationales. Les grandes variations d'opinion observées dans d'autres pays tels que les États-Unis, variations qui vont de l'appui non équivoque à une hostilité croissante envers les Nations-Unies, n'ont pas leur équivalent au Canada. Les premières illusions ont rapidement été remplacées par des attentes plus réalistes et des considérations plus pratiques. On a fait des efforts pour sauver l'Organisation pendant la Guerre froide. La diplomatie préventive s'est substituée aux fonctions de coercition qui avaient été prévues par la Charte à l'origine.

On peut définir quelques principes généraux qui ont toujours guidé la politique canadienne quant au comportement du Conseil de sécurité. L'un de ces principes veut que les pays s'adressent le plus possible au Conseil de sécurité pour régler les conflits les opposant les uns aux autres. Il convient d'encourager les pays à soumettre leurs différends graves au Conseil, ce qui ne veut pas dire qu'ils doivent y recourir pour des raisons futiles ou à des fins de pure propagande. En leur offrant une tribune officielle

devant laquelle exprimer leurs griefs, on peut donner aux demandeurs une excuse suffisante pour ne pas commettre des actes susceptibles de menacer la paix et la sécurité internationales.

Ce principe dominant dit «de l'usage maximum» a été remis en question à quelques reprises, au vu de considérations tactiques plus immédiates. Ainsi, en 1958, le ministère des Affaires extérieures a connu un débat interne sur l'à-propos de faire intervenir une fois de plus le Conseil de sécurité dans le conflit qui s'éternisait au Cachemire. Le Haut Commissaire du Canada en Inde, M. Chester Ronning, soutenait vigoureusement qu'il serait inutile de faire appel au Conseil de sécurité et que cela réduirait les perspectives de règlement bilatéral entre l'Inde et le Pakistan. Il affirmait alors : "Tant qu'ils pourront reprendre périodiquement leur débat au Conseil de sécurité, ils se préoccuperont davantage d'établir le bien-fondé de leur cause aux yeux du monde que de faire de réels progrès en vue d'un règlement."[3] Son homologue au Pakistan, M. H.O. Moran, fondait son argumentation sur une prémisse diamétralement opposée : étant donné que le Commonwealth ne voulait pas se mêler du conflit, le Pakistan n'avait pas d'autre option que de se tourner vers le Conseil de sécurité. La situation s'aggraverait davantage si le Pakistan n'avait pas cette option. De plus, le Conseil de sécurité perdrait de sa crédibilité s'il évitait de traiter d'un sujet aussi important. En définitive, le Ministère adopta une position inspirée du point de vue de M. Moran, affirmant ainsi le principe de l'usage maximum.

Le Canada a reconnu un rôle légitime aux organisations régionales dans les efforts visant à maintenir la paix et la sécurité internationales. Mais n'étant lui-même membre d'aucune organisation régionale, il a envisagé avec une certaine réserve leurs fonctions dans le domaine de la sécurité. Il a soutenu qu'en cas de conflit de juridiction entre une organisation régionale et le Conseil de sécurité, ce dernier devait l'emporter. Suivant ce principe, le gouvernement canadien a réfuté vigoureusement ce qu'on a appelé la doctrine Lodge, présentée par M. Henri Cabot Lodge, représentant permanent des États-Unis, pendant la crise du Guatemala en 1954. Selon l'interprétation que M. Lodge faisait de l'article 52 de la Charte, le Conseil de sécurité devait obligatoirement renvoyer à l'organisation régionale appropriée tout conflit dont il était saisi en vertu de l'article 35. Le Conseil devait éviter d'étudier le conflit tant que l'affaire était devant l'organisation régionale. Le gouvernement canadien a refusé de reconnaître qu'en pareil cas, le Conseil de sécurité devait absolument renvoyer le dossier devant l'organisme régional approprié. Il rejeta également l'idée que le Conseil n'avait pas le droit d'intervenir dans une affaire tant qu'elle était devant une institution régionale.[4]

Sur la question de la réforme du Conseil de sécurité, le Canada préconise de mieux utiliser l'instrument existant, plutôt que de s'engager dans une révision formelle de la Charte, objectif qui serait plus ambitieux mais aussi plus intangible :

> On peut rendre les Nations-Unies plus dynamiques sans réécrire la Charte; leur efficacité et leur vitalité dépendent moins d'une modification de leur structure fondamentale que de la volonté politique des États membres d'assumer les obligations et les responsabilités auxquelles chacun a consenti en souscrivant aux dispositions de la Charte ... Aucune révision documentaire ne peut par elle-même se substituer à cette volonté; et il n'est pas établi que, dans les cas où cette volonté existe, elle est contrecarrée par la Charte dans sa forme actuelle.[5]

À San Francisco, le Canada avait accepté à contrecoeur l'attribution du droit de veto aux membres permanents du Conseil de sécurité, comme une malformation "congénitale" des Nations-Unies, mais une malformation qui avait rendu la naissance possible. Par la suite, les politiques canadiennes ne visèrent pas à éliminer le veto, une telle stratégie ayant été jugée illusoire, mais à persuader les grandes puissances de minimiser l'usage qu'elles en feraient et, lorsqu'elles en useraient, d'en diluer les conséquences. En décembre 1949, le Canada démontra pour la première fois comment on pouvait contourner le droit de veto des grandes puissances. L'Union soviétique avait opposé son veto à une proposition visant à maintenir la Commission des Nations-Unies pour l'Indonésie, après l'accession de ce pays à l'indépendance. Le représentant permanent du Canada, le général McNaughton, qui était à l'époque président du Conseil, fit valoir que le mandat original de la Commission avait été suffisamment large pour qu'elle pût continuer à opérer malgré le veto soviétique.

Sur la question connexe du nombre des membres du Conseil de sécurité, le Canada a accepté l'amendement de 1965 qui faisait passer de six à dix le nombre des membres non permanents. Cette modification avait pour but de prendre en compte l'augmentation disproportionnée du nombre des petites puissances aux Nations-Unies. Mais le Canada s'est toujours opposé aux propositions subséquentes qui visaient à modifier la composition du Conseil de sécurité, en faisant valoir que toute nouvelle expansion réduirait la souplesse et la rapidité du processus décisionnel. Si le Conseil de sécurité était encore élargi, il deviendrait une Assemblée générale miniature, ce qui détruirait l'équilibre délicat établi avec soin entre les pays de l'Est, l'Occident et les pays non alignés. Le Canada a fait savoir que l'appartenance au Conseil l'intéresserait moins si le nombre des membres devait augmenter.

LE RÔLE DES MEMBRES NON PERMANENTS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Bien que les dix membres non permanents jouissent techniquement de la majorité dans le processus décisionnel, ce sont les cinq membres permanents qui dictent les questions centrales, telles que celles intéressant l'ordre du

jour et les plans d'action. Ce sont eux qui donnent au Conseil sa ligne de conduite. Comme l'a noté l'ancien représentant permanent de l'Inde aux Nations-Unies, M. Arthur Lall, les membres permanents établissent les lignes directrices quant à la mesure où le Conseil consultera les parties à un différend et quant à l'ampleur de son intervention dans un débat donné.[6] Les membres permanents ont un énorme avantage sur les membres non permanents, en vertu de l'influence qu'il exercent dans le monde et d'une expérience supérieure acquise à la faveur d'un service ininterrompu au Conseil. Le droit de veto, même s'il n'est pas utilisé ou si la menace d'y recourir n'en est pas explicitement brandie, influe énormément sur la nature des décisions et des délibérations du Conseil. Les membres permanents du Conseil de sécurité peuvent en bloquer les travaux et exercer ainsi une sorte de tyrannie sur la majorité.

Quant aux membres non permanents, il est rare qu'ils agissent avec cohésion. Cependant, quand le Conseil a discuté de la réforme de la procédure, les membres non permanents ont souvent affiché une certaine solidarité en exprimant d'un commun accord le désir de limiter le recours au droit de veto. La crise de Berlin en 1948-1949 a fourni l'exemple d'un cas où ils se sont engagés dans une médiation collective. Mais les circonstances étaient exceptionnelles : la crise était un affrontement direct entre quatre des cinq membres permanents. Il est plus courant de voir certains membres non permanents s'aligner avec un ou plusieurs membres permanents pour former une coalition sur une question particulière et aboutir ainsi à un verdict majoritaire.

Malgré ces contraintes évidentes, les membres non permanents peuvent rendre des services utiles et parfois essentiels dans la gestion, la médiation et le règlement des conflits internationaux. À l'exception de la Chine, tous les membres permanents sont des États industrialisés. Par contraste, les membres non permanents fournissent un échantillon plus représentatif du monde dans son ensemble. Ils peuvent faire profiter de leurs perspectives et de leur influence particulières les parties à un conflit régional. De temps à autre, ils peuvent insuffler du dynamisme dans les activités du Conseil, alors que les membres permanents tendent en général à préférer la prudence. Dans certains cas, les membres non permanents peuvent servir de mandataires aux grandes puissances et présenter et appuyer des résolutions qui seraient autrement difficiles à faire accepter. Quand les superpuissances se retranchent sur leurs positions, les membres non permanents peuvent parfois jouer le rôle de médiateur entre elles. Ils peuvent modérer les positions extrêmes des petits pays, qui sont plus enclins à faire preuve de souplesse dans la tribune intime du Conseil de sécurité qu'à l'Assemblée générale. Même en tant que puissance alliée, le Canada a parfois été amené à jouer le rôle de médiateur dans des conflits qui opposaient l'Est et l'Ouest, en proposant une formule de compromis acceptable, ou en fournissant les compétences nécessaires pour rédiger des résolutions. Cependant, ce fut dans les dossiers non directement reliés au conflit Est-Ouest que l'étendue de la médiation canadienne a été la plus grande : songeons, par exemple, aux conflits du Cachemire et de Chypre, à la question de l'indépendance de l'Indonésie, et plus récemment, à la Namibie.

Les membres non permanents ont un autre moyen d'influer sur les travaux du Conseil de sécurité : le poste de président du Conseil, dont le titulaire change tous les mois et que tous les membres occupent à tour de rôle. Le président jouit d'un prestige considérable; il a l'autorité voulue pour convoquer les réunions du Conseil et le pouvoir discrétionnaire d'amorcer des consultations officieuses entre les parties à un différend et les membres du Conseil. Ainsi, c'est en cette capacité que l'ambassadeur danois Hans Tabor a habilement négocié l'adoption de trois résolutions successives pour instaurer le cessez-le-feu qui mit un terme aux hostilités lors de la guerre de 1967 au Moyen-Orient. De même, l'ambassadeur canadien William Barton a piloté les négociations complexes sur la question très controversée du renouvellement du mandat des forces de paix à Chypre, pendant qu'il occupait la présidence en 1977.

LES RÉALISATIONS DU CANADA AU SEIN DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Chaque fois que le Canada a décidé de chercher à se faire élire au Conseil de sécurité, il a soigneusement évalué ce que cela lui en coûterait et ce qu'il pouvait espérer en retirer. Sur le plan positif, le Canada pouvait, en siégeant au Conseil, continuer à affirmer son adhésion aux principes de la Charte de l'ONU, ce qui était susceptible d'aider à discréditer certains des propos pessimistes et des critiques formulés au sujet des réalisations de l'ONU. Le Canada a également fait valoir qu'il était en mesure de favoriser la paix mondiale, vu son expérience dans le domaine du maintien de la paix et son aptitude à adopter une position équilibrée au sujet des principaux conflits (tels que ceux de Chypre, du Moyen-Orient et de l'Afrique australe) dont l'ONU était saisie. Siéger au Conseil conférait au Canada un prestige plus grand au sein de tout le système de l'ONU, ce qui lui permettait d'influer davantage sur les décisions concernant le maintien de la paix, la décolonisation et l'avancement des droits de la personne. Et enfin, Ottawa espérait que, si le pays occupait un siège au Conseil, le public et les médias canadiens s'intéresseraient avec plus de ferveur aux affaires de l'ONU.

D'un autre côté, le fait de siéger au Conseil ne va pas sans désavantages. Pareille situation oblige souvent le gouvernement canadien à définir sa politique avec plus de précision et plus en profondeur, ce qui l'expose à des critiques et à des représailles tant au pays qu'à l'étranger. Si le Canada fait partie du Conseil de sécurité, il risque de ne pas accorder à d'autres questions l'attention et les ressources voulues et d'avoir plus de mal à se faire élire dans d'autres organismes de l'ONU. Au cours des dernières

années, l'analyse des avantages et des inconvénients possibles a incité les spécialistes à se soucier davantage de l'incidence que l'affiliation au Conseil peut avoir sur les relations bilatérales du Canada avec les États-Unis et avec d'autres pays.

Les avantages que semblaient présenter l'appartenance au Conseil de sécurité l'ont emporté sur les inconvénients, quels qu'ils fussent, mais en fin de compte, ce fut souvent le sentiment du devoir, plutôt qu'un véritable enthousiasme, qui amena le Canada à briguer les suffrages. Par exemple, notre pays a beaucoup hésité avant de poser sa candidature pour le mandat de 1958-1959. En définitive, ce fut l'argument selon lequel la Grande-Bretagne avait besoin d'un allié au Conseil pour mettre un terme à l'aliénation dont elle était victime aux Nations-Unies, après la débâcle de Suez, qui convainquit le Canada de chercher à se faire élire.

La vigueur avec laquelle le Canada a mené sa récente campagne afin de se faire élire pour le mandat de 1989-1990 contraste donc avec son comportement antérieur. Trois facteurs contribuent à expliquer cette anomalie. Tout d'abord, la situation était inhabituelle cette fois-ci, en ce sens qu'il s'est agi d'une véritable élection par l'Assemblée générale, contrairement à la confirmation ordinaire par elle de deux candidatures parrainées par le Groupe des pays ouest-européens et autres. En deuxième lieu, le gouvernement Mulroney désire vivement prouver concrètement son engagement soutenu envers le multilatéralisme, pour faire taire les critiques selon lesquelles, au lendemain de la signature de l'Accord sur le libre-échange, les relations bilatérales avec les États-Unis sont devenues la dimension dominante de la politique étrangère du Canada. Finalement, des événements internationaux récents, tels que le cessez-le-feu intervenu dans le conflit irano-irakien, le retrait des troupes soviétiques de l'Afghanistan et l'accord sur la Namibie, permettent maintenant d'espérer avec conviction que le Conseil de sécurité servira mieux et plus activement les causes de la paix et de la sécurité internationales, ce qui fait de l'affiliation du Canada au Conseil une option plus souhaitable.

Comme le Canada vient d'entreprendre son cinquième mandat au Conseil de sécurité, pour la période allant de janvier 1989 à la fin de décembre 1990, il convient de rappeler brièvement ce qu'il a accompli au sein de cet organe, dans le passé.

Premier mandat: 1948-1949

Fait surprenant, c'est le premier mandat du Canada au Conseil de sécurité qui a été le meilleur. Notre pays a participé à la prise de décisions clefs qui ont aidé à contenir ou à régler certains conflits internationaux graves. À cette époque, le Conseil a été saisi de plusieurs crises importantes; mentionnons ici la création de l'État d'Israël, l'indépendance de l'Indonésie, le différend au sujet du Cachemire, et le blocus de Berlin. Dans les trois premiers cas, où les conflits sont essentiellement demeurés en dehors du cadre de la Guerre froide qui s'intensifiait alors, les membres du Conseil avaient beaucoup de latitude. Le Canada a activement participé aux efforts déployés pour transformer la trêve entre Israël et ses voisins arabes en un armistice plus durable, et pour faciliter l'admission de l'État juif à l'ONU.

Par la force de ses arguments et par son magnétisme personnel, le représentant permanent du Canada, le général McNaughton, a dominé les délibérations du Conseil d'une manière inhabituelle, vu qu'il était le porte-parole d'un membre non permanent. Il a constamment montré la voie pendant les interminables négociations sur l'indépendance de l'Indonésie. En mars 1949, il a proposé une formule qui mit fin à l'impasse dans laquelle les Pays-Bas et le Conseil se trouvaient enfermés; sa proposition a donné lieu à l'entente finale qui a sanctionné l'indépendance de l'Indonésie.

Les efforts de médiation du général McNaughton dans l'affaire du Cachemire échouèrent en fin de compte, mais ils n'en furent pas moins impressionnants. Il amorça tout d'abord des consultations officieuses avec l'Inde et le Pakistan pendant qu'il était président du Conseil en décembre 1949. Ce dernier lui demanda ensuite officiellement de servir de médiateur, rôle qu'il conserva pendant quelque temps, même après la fin du mandat du Canada en tant que membre du Conseil. La stratégie de médiation que le général McNaughton suivit constitue un modèle d'équité, de souplesse et d'ingéniosité. À l'ONU, on avait bon espoir que la crise du Cachemire, demeurée insoluble jusque-là, se réglerait bientôt, et les principaux négociateurs indiens et pakistanais partageaient ce point de vue. Le plan McNaughton prévoyait un retrait équilibré des forces militaires des deux parties au Cachemire, selon une formule qui ne menacerait aucunement la sécurité des deux adversaires. Ce dégagement militaire devait être suivi d'un plébiscite. À certains égards, la logique du plan McNaughton annonçait celle des négociations contemporaines sur la réduction équilibrée des forces en Europe. L'Inde rejeta le principe des réductions symétriques d'effectifs, lequel constituait la clef de voûte du plan; malgré tout, le principe en question servit plus tard de modèle à d'autres propositions de l'ONU qui ne favorisèrent pas davantage le règlement de la crise au Cachemire.

Deuxième mandat: 1958-1959

Ce fut, en général, une période où le Conseil de sécurité rata bien des chances d'endiguer la Guerre froide. Le Canada formula cependant plusieurs propositions ou plans novateurs, mais ils demeurèrent tous lettre morte dans le contexte des affrontements et des tensions de la Guerre froide. Les alliés occidentaux du Canada firent la sourde oreille quand celui-ci proposa de charger l'ONU de superviser l'application d'un accord international sur Berlin, y compris les clauses concernant les voies d'accès.

Par ailleurs, l'Union soviétique rejeta vigoureusement l'idée d'instituer un régime d'inspections internationales dans l'Arctique pour réduire la menace d'une attaque-surprise nucléaire; les États-Unis et le Canada étaient à l'origine de cette proposition. Moscou s'opposa de la même manière au plan dont le Canada s'était fait le champion inlassable et qui visait à organiser une réunion de haut niveau du Conseil de sécurité pour faire face à la crise libano-jordanienne et pour aider à préparer une petite conférence sur le Moyen-Orient.

Troisième mandat: 1967-1968

La guerre de 1967 au Moyen-Orient, la crise chypriote et l'invasion de la Tchécoslovaquie par l'URSS ont dominé l'ordre du jour du Conseil de sécurité pendant cette période. Les événements qui survinrent au Moyen-Orient en 1967 causèrent d'amères déceptions au Canada. À maintes reprises, les représentants de notre pays et du Danemark s'efforcèrent en vain de persuader le Conseil de sécurité de prendre des mesures pour éviter que la crise dégénérât en une guerre totale. De même, les efforts que le Canada déploya pour empêcher l'ONU de fournir une réponse immédiate et inconditionnelle à l'Égypte, après que le président Nasser eut ordonné aux troupes de la FUNU de quitter le Sinaï, échouèrent. Qui pis est, les pays arabes virent la réaction de l'ONU d'un mauvais oeil; le Canada perdit ainsi tout espoir d'exercer une influence médiatrice pendant la guerre et immédiatement après. La diplomatie canadienne ne connut plus de succès que dans des tâches moins cruciales, telles que clarifier les faits lors de l'invasion de la Tchécoslovaquie par l'URSS, ou contribuer à établir la communication entre les États-Unis et la Corée du Nord après l'incident du *Pueblo*.[7]

Quatrième mandat: 1977-1978

L'initiative de paix du président Sadate donna lieu à une rare période de calme relatif au Moyen-Orient. Le Conseil tourna plutôt son attention vers l'Afrique australe et ses divers problèmes intimement liés entre eux: l'*apartheid*, le gouvernement par la majorité au Zimbabwe, et l'indépendance de la Namibie. Afin de mieux coordonner leurs politiques respectives sur ces questions, les puissances occidentales membres du Conseil de sécurité, à savoir le Canada, les États-Unis, la France, la Grande-Bretagne et la République fédérale d'Allemagne, constituèrent un organe consultatif informel qu'on appela Groupe de contact ou Groupe des Cinq. Ce dernier offrit ses bons offices pour amener l'ensemble des membres de l'ONU à accepter un plan de paix pour la Namibie. Le plan prévoyait le retrait des éléments sud-africains, la tenue d'élections libres sous la surveillance de l'ONU, et la prestation de services administratifs par les Nations-Unies pendant la période de transition devant mener à l'indépendance de la Namibie. Le Canada était le moins puissant des membres du Groupe, mais il remplit trois importantes fonctions: harmoniser les intérêts des membres; servir de porte-parole au Groupe à l'ONU et pendant les visites en Afrique australe; et finalement, trouver le juste milieu entre les intérêts du Groupe des Cinq, d'une part, et, d'autre part, ceux des membres africains du Conseil de sécurité et de leurs partisans parmi les autres pays non alignés. Cette dernière tâche était particulièrement difficile et délicate, car les pays non alignés regardaient d'un oeil fort méfiant les activités de médiation du Groupe; ils craignaient en effet qu'elles eussent pour véritable objectif de retarder l'imposition de sanctions économiques et politiques contre l'Afrique du Sud. Comme les pays africains respectaient beaucoup le Canada, la présence de celui-ci au sein du Groupe de contact contribua énormément à en établir la crédibilité.

Pendant un court moment au cours de l'été 1978, il sembla que les longues négociations du Groupe de contact allaient enfin porter fruit; l'Afrique du Sud et la *South West African People's Organization* (SWAPO) avaient toutes deux accepté le plan sur la tenue d'élections sous la surveillance de l'ONU en Namibie. Mais cette lueur d'espoir s'éteignit rapidement. La République d'Afrique du Sud fit marche arrière en organisant ses propres élections internes en Namibie, tout en soulignant que le plan de l'ONU pouvait encore être mis en oeuvre à une date quelconque dans l'avenir. Le Groupe de contact ne fut pas dissous après l'effondrement du plan, mais il n'intervint aucunement dans la négociation du Protocole de Brazzaville signé en décembre 1988, non plus que le Conseil de sécurité d'ailleurs. L'accord a résulté de pourparlers directs entre l'Angola, Cuba et l'Afrique du Sud, sans aucune participation formelle de l'ONU. Il incombera au Conseil de sécurité d'appliquer le Protocole, tout d'abord en constituant une commission de vérification qui supervisera le retrait des forces étrangères présentes en Angola, puis en préparant la tenue d'élections sous la surveillance de l'ONU en Namibie, et enfin, en fournissant du personnel administratif pendant la période de transition qui aboutira à l'indépendance du territoire.

PERSPECTIVES POUR 1989-1990

Récemment, les efforts des Nations-Unies leur ont valu de remporter du succès sur divers plans, que ce soit directement ou non; citons l'accord sur le retrait des troupes soviétiques d'Afghanistan, l'entente de cessez-le-feu intervenue dans la guerre du Golfe, et la signature du Protocole de Brazzaville sur l'indépendance de la Namibie. Rien ne vaut le succès pour engendrer le succès. Tous ces événements ont largement contribué à accroître la confiance en la capacité de l'ONU de favoriser l'avancement de la paix et de la sécurité internationales.

Les attitudes et les politiques de l'URSS au sujet du rôle des Nations-Unies en matière de sécurité ont évolué, et c'est là un fait nouveau qui est loin d'être étranger à la renaissance de l'ONU. Dans diverses déclarations générales sur la politique étrangère et dans des propositions plus précises, les dirigeants politiques et les porte-parole de l'URSS ont préconisé un élargissement du rôle des Nations-

Unies dans divers domaines, dont le maintien et l'établissement de la paix, la gestion des crises et la diplomatie préventive. Voilà qui contraste carrément avec l'habitude qu'avaient les Soviétiques de toujours chercher à limiter le rôle de l'ONU en matière de sécurité. Dans un article publié le 17 septembre 1987 dans la *Pravda* et dans *Izvestia*, article qui a souvent été cité, le secrétaire général Gorbatchev a proposé de créer à l'ONU un centre multilatéral pour la réduction des risques de guerre; le centre serait directement relié au siège de l'ONU, à la capitale de chacun des membres permanents du Conseil de sécurité, et au président du groupe des pays non alignés. Le ministre soviétique des Affaires étrangères, M. Chevardnadze, a préconisé la mise sur pied d'un centre multilatéral de vérification, sous la coupe du Secrétaire général de l'ONU. Un tel organe permettrait à ce dernier de dépêcher des missions d'enquête aux points chauds du globe et sur les lieux de conflits internationaux. L'information ainsi obtenue pourrait servir à amorcer des consultations entre les adversaires et les membres du Conseil de sécurité.

Un tel centre de vérification a été partiellement mis en place, avec l'assistance de l'URSS, quand l'Office de la recherche et de la collecte de l'information (ORCI) a été créé. Il incombe à cet organe de surveiller l'évolution de la conjoncture internationale afin de signaler sans tarder au Secrétaire général tout fait nouveau grave nécessitant son attention et son intervention. Avec le temps, l'ORCI pourrait servir de banque institutionnelle de données sur les activités de l'ONU en matière de gestion des crises et de règlement des différends.

Dans une autre proposition, le gouvernement soviétique a émis l'idée que le Conseil de sécurité pourrait organiser des consultations officieuses fréquentes au niveau des ministres des Affaires étrangères.[8] En 1977, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada, M. Don Jamieson, avait proposé la tenue de réunions consultatives semblables par ses homologues des autres pays. Pareilles assemblées auraient aidé les participants à repérer les points chauds probables et à esquisser un plan d'action. Les détails techniques de la solution auraient ensuite été définis pendant les séances régulières du Conseil de sécurité. À l'époque, l'URSS et la Chine s'opposèrent vigoureusement à la proposition. Vu le changement apparent d'attitude du côté soviétique, il conviendrait peut-être que le Canada reprenne cette proposition pendant son mandat au Conseil.

Au cours des deux prochaines années, bon nombre des dossiers qui retiendront l'attention du Conseil de sécurité lui seront déjà familiers; songeons, par exemple, au Moyen-Orient, à l'Afrique du Sud et à la Namibie. Mais ils seront abordés dans un ordre de priorité différent, et ce sera un Conseil sans doute plus efficace qui les étudiera. Dans l'affaire namibienne, il ne s'agira plus principalement de négocier un règlement, mais de résoudre les problèmes afférents à la mise en oeuvre d'un accord existant. De la même manière, il est possible que l'ONU intervienne pour superviser l'application d'une entente dans le conflit sévissant au Sahara occidental, où les adversaires ont semblé opérer un rapprochement, et pour surveiller le retrait des forces vietnamiennes du Kampuchéa.

Il est peu probable que le Conseil de sécurité participe à l'élaboration d'un plan de paix pour l'Amérique centrale, vu que les États-Unis répugnent à tolérer l'«interférence» de l'ONU dans l'hémisphere occidental, mais il ne faut pas exclure cette perspective totalement. Le Canada marcherait, pour ainsi dire, sur des oeufs en s'associant à quiconque préconiserait l'intervention de l'ONU pour mettre fin au conflit centraméricain. La question sud-africaine occupera quasi certainement un rang élevé dans l'ordre du jour du Conseil de sécurité. Les membres non alignés de ce dernier exigeront l'adoption de sanctions économiques et politiques complètes, à moins que Pretoria révise en profondeur sa politique d'*apartheid*. Mais contrairement à ce qu'il a fait en 1977-1978, le Canada ne pourra plus invoquer le rôle de médiateur, qu'il assume en sa qualité de membre du Groupe de contact, pour retarder le processus décisionnel sur les sanctions économiques.

Le conflit du Moyen-Orient représentera le plus grand défi pour le Conseil de sécurité, mais il lui offrira aussi les plus grandes chances de jouer un rôle constructif. Le soulèvement non maté des Palestiniens dans la bande de Gaza et en Cisjordanie et la révision dramatique de la position officielle de l'Organisation pour la libération de la Palestine (OLP) sur la reconnaissance d'Israël et le terrorisme ont insufflé un nouveau dynamisme aux affaires du Moyen-Orient. La conjoncture change rapidement là-bas, ce qui donne lieu à des renseignements contradictoires et dénaturés. Le Conseil de sécurité jugera peut-être bon d'envoyer une mission d'enquête dans les territoires occupés pour définir l'attitude des Palestiniens face à tout régime local d'autonomie parrainé par Israël, ou aux plans de paix proposés par l'ONU. Il est fort probable que le Canada ferait partie d'une telle commission d'enquête, vu les connaissances et la réputation qu'il a acquises dans la région par suite de sa participation aux missions onusiennes d'observation et de maintien de la paix.

Le Conseil de sécurité interviendrait de façon encore plus sensible dans le processus de paix au Moyen-Orient s'il cherchait à assurer une médiation directe entre le gouvernement israélien et l'OLP. Le Canada bénéficie du prestige et de l'influence supplémentaires propres aux pays qui siègent au Conseil de sécurité, et il devrait profiter par dessus tout de la situation pour essayer de convaincre le Conseil de sécurité d'assumer un tel rôle de médiateur. La meilleure solution consisterait sans doute à créer un nouveau groupe de contact qui comprendrait des membres du Conseil soucieux de régler pacifiquement le conflit du Moyen-Orient et ayant une certaine crédibilité dans la région. En outre, contrairement à ce qui fut le cas dans l'affaire namibienne, ce groupe de contact ne devrait pas comprendre que des pays occidentaux. Il conviendrait par

ailleurs que le gouvernement canadien précise sa position sur les droits politiques des Palestiniens, au lieu de reconnaître vaguement à ces derniers des droits indéfinis.

Si les efforts de médiation sont couronnés de succès, il faudra évaluer l'à-propos d'organiser une conférence internationale sur le Moyen-Orient. Il y aurait avantage à réexaminer la procédure que le gouvernement Diefenbaker avait proposée en 1958 pendant la crise libanaise. À l'époque, Ottawa appuyait un compromis qui visait à concilier les propositions soviétique et américaine au sujet d'une conférence. Le plan préconisait un processus en trois étapes. En un premier temps, le Conseil de sécurité se réunirait en séance régulière pour dresser l'ordre du jour et préparer une conférence sur le Moyen-Orient. Viendrait ensuite une autre séance du Conseil, pendant laquelle les chefs d'État chercheraient à établir des lignes directrices générales. Pareille réunion permettrait aux membres non permanents d'exprimer leur point de vue. En dernier lieu, il y aurait une conférence au sommet plus limitée, à laquelle participeraient les membres permanents et les principales parties intéressées du Moyen-Orient.

CONCLUSION

Au cours des deux prochaines années, le Canada sera forcé, au Conseil de sécurité, d'adopter une position claire sur diverses questions délicates et controversées. L'immobilisme et le manque partiel d'à-propos qui ont souvent caractérisé le travail du Conseil au cours des mandats précédents ne suffiront plus pour justifier l'ambiguïté de la position canadienne sur les questions importantes. Siéger au Conseil comportera donc des risques politiques plus grands. Parallèlement, cependant, ce rôle promet d'être plus digne d'intérêt, car le Conseil de sécurité aura, dans le proche avenir, une occasion bien concrète d'agir de manière constructive.

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

1. Pour lire un compte rendu détaillé sur la diplomatie du Conseil de sécurité pendant et après la guerre de 1967 au Moyen-Orient, voir Arthur Lall, *The UN and the Middle East Crisis, 1967*, Columbia University Press, New York, 1968.
2. John Holmes, *The Shaping of Peace: Canada and the Search for World Order, 1943-1957*, vol. 1, Presses de l'Université de Toronto, Toronto, 1979, pp. 267-268.
3. Lettre de Chester Ronning au secrétaire d'État aux Affaires extérieures, 10 janvier 1958, Dossier 5475-CX-40(3) du ministère des Affaires extérieures.
4. Note de service de la Direction du contentieux, Affaires extérieures, 10 septembre 1954, Dossier 5475-CX-40.
5. Réponse du gouvernement canadien à la résolution 2697 (XXV); A/8746 de l'Assemblée générale.
6. Arthur Lall, "The Security Council in a Universal United Nations", *Occasional Paper*, nº 11, Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1971, p. 13.
7. George Ignatieff, "Sitting on the hot seat of the UN Security Council", *International Perspectives*, septembre-octobre 1976, p. 10.
8. Discours prononcé par M. Vladimir Petrovsky, sous-ministre soviétique des Affaires étrangères, lors de la Conférence sur la réduction des risques de guerre par des moyens multilatéraux, Université Queen's, 7 et 8 octobre 1988.

Harald von Riekhoff est professeur de science politique à l'Université Carleton, à Ottawa.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut, au 360, rue Albert, bureau 900, Ottawa (Ontario) K1R 7X7

Also available in English
ISBN: 0-662-95351-7